

#GIDSresearch 3 / 2024

Christian Richter

Deutsche Fremdenlegion?

Zur Verwendung ausländischer Staatsangehöriger in der Bundeswehr

#GIDSresearch | Nr. 3 / 2024 | November 2024 | ISSN 2699-4380

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar

ISSN 2699-4380

Dieser Beitrag steht unter der Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 International (Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitung). Weitere Informationen zur Lizenz finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



Dieses #GIDSresearch wird vom German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS) – Direktorat Strategische Studien und Forschung an der Führungsakademie der Bundeswehr (DSSF) herausgegeben.

Die Beiträge sind auf der Website des GIDS kostenfrei abrufbar: www.gids-hamburg.de

#GIDSresearch gibt die Meinung der AutorInnen wieder und stellt nicht zwangsläufig den Standpunkt des GIDS dar.

Zitiervorschlag:

Christian Richter, Deutsche Fremdenlegion? Zur Verwendung ausländischer Staatsangehöriger in der Bundeswehr, #GIDSresearch 3/2024, GIDS: Hamburg.

GIDS
German Institute for Defence and Strategic Studies
Führungsakademie der Bundeswehr
Manteuffelstraße 20 · 22587 Hamburg
Tel.: +49 (0)40 8667 6801
buero@gids-hamburg.de · www.gids-hamburg.de

Inhalt

1	Einführung.....	1
2	Soldatengesetz und ausländische Freiwillige.....	1
3	Exkurs: Wehrpflicht und ausländische Staatsangehörige.....	3
4	Änderung von § 37 Abs. 2 Soldatengesetz und Grundgesetz.....	4
5	Anreize.....	6
6	Innenpolitische Kritik.....	6
7	Europäische Friktionen.....	7
8	Negative Abschreckungswirkung.....	7
9	Konkreter Personalbedarf.....	8
10	Fazit.....	8
	Literaturverzeichnis.....	9

Deutsche Fremdenlegion?

Zur Verwendung ausländischer Staatsangehöriger in der Bundeswehr

1 Einführung

Die Bundeswehr verfügt derzeit über 180.992 Uniformträger¹ und soll bis 2031 auf 203.000 aktive Soldatinnen und Soldaten anwachsen.² Der tatsächliche Bedarf dürfte allerdings deutlich höher liegen. Nach jüngsten Pressemeldungen ist von 465.000 Soldaten und Soldatinnen auszugehen, die im Bündnisfall erforderlich sind – Aktive und Reservisten.³ Die Streitkräfte benötigen somit eine große Anzahl zusätzlicher Uniformträger sowohl für die aktive Truppe als auch für die Reserve.

Dem steht ein Potential gegenüber, das in der Diskussion wenig beachtet wurde: ausländische Staatsangehörige. Angesichts der demographischen Entwicklungen ist dieses Potential nicht unbedeutend. Für eine Rekrutierung kommt insbesondere die Alterskohorte der 18- bis 25-Jährigen in Betracht. Ende 2023 betrug der Anteil von EU-Ausländern daran sechs Prozent, das sind 463.000 potentielle Bewerber.⁴ Bezieht man alle Menschen dieser Alterskohorte ohne deutsche Staatsangehörigkeit mit ein, also auch Nicht-EU-Ausländer, beträgt der Anteil 19 Prozent, das wären 1,38 Millionen.⁵

Die Überlegungen, den Soldatenberuf für Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit zu öffnen, sind jedoch nicht neu. Bereits 1981 wurde bundeswehrseitig gefordert, ständig in Deutschland lebende Ausländer einzuberufen.⁶ Die entsprechenden Vorschläge aus der Politik beschränken sich bislang allerdings auf die Verwendung von Unionsbürgern als Soldaten der Bundeswehr.⁷ Gleichwohl sollten auch Nicht-EU-Ausländer nicht unberücksichtigt bleiben.

2 Soldatengesetz und ausländische Freiwillige

Einer Verwendung von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit steht jedoch § 37 Abs. 1 Nr. 1 Soldatengesetz (SG) grundsätzlich entgegen. Nach diesem darf nur in das Dienstverhältnis eines Berufssoldaten oder eines Soldaten auf Zeit berufen werden, wer Deutscher im Sinne des Art. 116 Grundgesetz (GG) ist. Deutsche im Sinne des Art. 116

* Dr. iur. Christian Richter, Rechtsanwalt und Oberstleutnant der Reserve, hat über die Grenzen des völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrechts promoviert. Er publiziert regelmäßig im Bereich des Völkerrechts und des Staatsrechts. Dr. Richter ist Angehöriger des GIDS.

1 Stand 31.08.2024 (Bundeswehr 2024).

2 Bundesministerium der Verteidigung 2024.

3 Gebauer/Kormbaki 2024: 26.

4 M. w. N. Krome 2023: 3.

5 Ebd.

6 Walz 1982: 41.

7 Vgl. nur zuletzt Grosse 2024; m. w. N. siehe auch Pieroth 2019: 63.

GG sind neben den deutschen Staatsangehörigen die sogenannten Status-Deutschen, Vertriebene aus den ehemaligen deutschen Gebieten.⁸ In der Sache hat diese Kategorie nur noch rechtshistorische Bedeutung und ist obsolet.⁹ Insofern geht es praktisch nur um die deutsche Staatsangehörigkeit. Verliert ein Soldat der Bundeswehr die deutsche Staatsangehörigkeit, ist er nach § 46 Abs. 1 SG ausnahmslos zu entlassen. Auch für Männer und Frauen, die freiwillig Wehrdienst leisten wollen, gilt das Erfordernis der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 54 Wehrpflichtgesetz (WPflG).

Allerdings kennt § 37 SG in seinem Absatz 2 auch eine Ausnahmeregelung. Danach kann das Bundesministerium der Verteidigung in Einzelfällen Ausnahmen von § 37 Abs. 1 Nr. 1 SG zulassen, wenn dafür ein dienstliches Bedürfnis besteht. Diese Ausnahmeregelung wurde seinerzeit mit bündnispolitischen Erwägungen begründet. Man ging davon aus, dass es Situationen geben könnte, in denen man Soldaten aus verbündeten Staaten Westeuropas in die eigenen Streitkräfte integrieren muss.¹⁰ Nach einhelliger Meinung ist § 37 Abs. 2 SG jedoch nicht dazu geeignet, im größeren Stil Ausländer als Soldaten in der Bundeswehr zu verwenden, sondern streng auf Einzelfälle beschränkt.¹¹ Hierfür spricht schon der eindeutige Wortlaut, der ein Regel-Ausnahme-Prinzip statuiert.¹² Zudem zeigt der Regelungswortlaut recht deutlich, dass der Gesetzgeber wollte, dass von dieser Ausnahme nur in einem sehr begrenzten Umfang Gebrauch gemacht wird.¹³ Dies wird bereits daran ersichtlich, dass eine oberste Dienstbehörde für die Zustimmung zuständig ist.¹⁴ Zudem muss sowohl ein dienstliches Interesse als auch ein Einzelfall gegeben sein.¹⁵ Somit ist der allgemeine Mangel an deutschen Bewerbern kein ausreichender Rechtsgrund für eine Ausnahmegenehmigung.¹⁶ Zugespitzt formuliert wird es mit § 37 Abs. 2 SG keine deutsche Fremdenlegion geben.¹⁷

Dieser Befund wird durch die Rechtspraxis bestätigt. In Teilen der Literatur wird von nur einem Fall berichtet, einem rumänischen Staatsangehörigen und Mediziner, der als Offizier des Sanitätsdienstes in den Streitkräften dient.¹⁸ Richtig ist, dass seit 1997 bis Ende 2020 in sechs Fällen von der Ausnahmeregelung des § 37 Abs. 2 SG Gebrauch gemacht wurde.¹⁹ Stand November 2022 dienten noch zwei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit als Soldaten auf Zeit in der Bundeswehr.²⁰ § 37 Abs. 2 SG wurde bislang so angewendet, wie er gedacht war – als sehr enge Ausnahme. Das aktuelle Personaldefizit der Streitkräfte ist nicht auf einzelne Spezialisten begrenzt, sondern ein allgemeines und mit einem nicht unbedeutenden Umfang. Demnach steht § 37 Abs. 2

8 Zur Vertreibung der Deutschen aus völkerrechtlicher Sicht am Beispiel der Deutschen aus der Tschechoslowakei siehe Ermacora 1992.

9 Ähnlich auch schon Jarass 2024: Rn. 2.

10 Sohm 2021: Rn. 5.

11 Lucks 2022: Rn. 4, 13; Pieroth 2019: 64; Sohm 2021: Rn. 16; Vergun/Poretschkin 2012: 66.

12 Vergun/Poretschkin 2012: 66.

13 Pieroth 2019: 64; Sohm 2021: Rn. 16; Vergun/Poretschkin 2012: 66.

14 Sohm 2021: Rn. 16.

15 Ebd.

16 So explizit Sohm 2021: Rn. 16.

17 Vergun/Poretschkin: 2012 66.

18 Vgl. nur Pieroth 2019: 64, der sich auf ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (Wissenschaftliche Dienste des Bundestages 2016: 4) bezieht, dass wiederum auf eine Anfrage beim BMVg verweist, allerdings ohne Quellenangabe.

19 Deutscher Bundestag 2022: 28.

20 Ebd.

SG einer Verwendung von Ausländern in den Streitkräften zur Behebung des gegenwärtigen erheblichen Personaldefizits entgegen und müsste geändert werden.

3 Exkurs: Wehrpflicht und ausländische Staatsangehörige

Die Wehrpflicht wurde 2011 einfachgesetzlich ausgesetzt. Für den Spannungsfall sowie für den Verteidigungsfall wurde sie unter Anwendungsvorbehalt gestellt. Stellt der Bundestag mit Zweidrittelmehrheit den Spannungsfall oder den Verteidigungsfall fest, gelten die Vorschriften des Wehrpflichtgesetzes.²¹ Nach der derzeitigen Fassung des § 1 WPfLG sind bei einer Wiedereinsetzung der Wehrpflicht alle Männer ab dem vollendeten 18. Lebensjahr nur insoweit wehrpflichtig, als dass sie Deutsche im Sinne des Grundgesetzes sind.

Eine Einbeziehung von Ausländern in den Kreis der Wehrpflichtigen wird derzeit nicht diskutiert. Allerdings gab es in den 1980er Jahren bereits entsprechende Überlegungen.²² Entgegen § 1 WPfLG beschränkt Art. 12a Abs. 1 GG die Wehrpflicht nach seinem Wortlaut nämlich nicht auf Deutsche:

Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz oder in einem Zivilschutzverband verpflichtet werden.

Dem wird entgegengehalten, dass aus der Entstehungsgeschichte der bereits 1954 eingeführten Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine Wehrpflicht in Art. 73 Nr. 1 GG a. F.²³ deutlich wird, dass mit dem Bezug auf „Männer“ nur hervorgehoben werden sollte, dass eine Wehrpflicht für Frauen nicht in Betracht gezogen wird.²⁴ Gleichwohl bestand bis zum Jahr 2005 im Wehrpflichtgesetz die Verpflichtungsmöglichkeit von Ausländern und Staatenlosen. Gebrauch wurde davon jedoch nie gemacht.²⁵

Ungeachtet dessen, ob man die Berufung von Ausländern und Staatenlosen durch Art. 12a GG legitimiert sieht, ist festzuhalten, dass auf der völkerrechtlichen Ebene die Staatenpraxis lange Zeit indiziert hat, dass die Wehrpflicht grundsätzlich an die Staatsangehörigkeit anknüpft.²⁶ Mittlerweile scheint sich der Grundsatz, dass Ausländer nicht dem Wehrdienst unterworfen werden dürfen, tendenziell zu lockern. Bei dauerhaft im Inland lebenden Ausländern mit nachweisbarer Bleibeabsicht wird angenommen, dass diese der Wehrpflicht unterworfen werden dürfen, wenn sonst etwa einer Wehrpflicht durch Nichtbetreiben der Einbürgerung ausgewichen werden kann.²⁷ Soweit ersichtlich, praktiziert gegenwärtig Singapur eine entsprechende Wehrpflicht für Ausländer, die allerdings auch in anderen Sicherheitskräften wie der Polizei abgeleistet werden kann.²⁸

²¹ Zum gegenwärtigen Rechtsrahmen und prospektiv Richter 2022: 979 ff.

²² Im Jahr 1981 wurden entsprechende Forderungen aus der Bundeswehr erhoben siehe Walz 1982: 41.

²³ Vgl.: Bundesministerium der Justiz 1954.

²⁴ M. w. N. Walz 1982: 45.

²⁵ Näher dazu Gornig 2018: Rn. 29.

²⁶ Jaenicke/Doehring 1955/1956: 557.

²⁷ Hailbronner/Gogolin 2013: Rn. 13; mit Verweis auf ebenda Weber/Richter 2022: 298, noch die tradierte Meinung konstatierend, jedoch bereits auf Veränderungen hinweisend Dahm/Delbrück/Wolfrum 2002: 127–130.

²⁸ Ministry of Foreign Affairs Singapore 2024.

Ob die völkergewohnheitsrechtliche Entwicklung bereits so weit ist, dass Ausländer der allgemeinen Wehrpflicht unterzogen werden dürfen, kann in diesem Rahmen nicht weiter untersucht werden. Im Hinblick auf dauerhaft in Deutschland lebende Ausländer stellt sich aus verfassungsrechtlicher Sicht jedoch durchaus die Frage der Pflichten-gleichheit, auch wenn eine Ungleichbehandlung zwischen Staatsbürgern und dauerhaft Anwesenden prinzipiell gerechtfertigt ist. Bemerkenswerterweise wurde eine ähnliche Problematik bereits im 19. Jahrhundert in der Literatur diskutiert, als dauerhaft im In-land wohnhafte Ausländer für die Wehrpflicht nicht erfasst wurden.²⁹

Der Blick auf die Frage der Einbindung von Ausländern und Staatenlosen im Rah-men einer potentiellen Ausweitung der Wehrpflicht auf diese zeigt, dass das Thema Ausländer und Dienst in den Streitkräften komplex und vielschichtig ist. Für den Fall, dass sich die Politik für ein verpflichtendes allgemeines Gesellschaftsjahr entschließt, wäre eine Einbeziehung von Ausländern mit der Wahlmöglichkeit für einen Dienst in den Streitkräften völkerrechtlich unproblematisch.³⁰ Rechtspolitisch wäre letzteres auch angezeigt.

4 Änderung von § 37 Abs. 2 Soldatengesetz und Grundgesetz

Sollten ausländische Staatsangehörige über den Einzelfall hinaus in großem Umfang Verwendung als Soldaten finden, müsste § 37 Abs. 2 SG geändert werden. Die deutlich überwiegende Meinung in der Literatur geht davon aus, dass eine generelle Zulassung von EU-Ausländern nicht verfassungswidrig wäre.³¹

Die wehrverfassungsrechtlichen Traditionen und die verfassungsrechtlichen Grund-entscheidungen, die zum Leitbild des Staatsbürgers in Uniform geführt haben, lassen gegenüber einer regelmäßigen Rekrutierung von Ausländern jedoch gewisse verfas-sungsrechtliche Zweifel aufkommen. Die Bundeswehr sollte nach der Erfahrung des Zweiten Weltkrieges eine durch und durch demokratische Streitkraft werden. Aufge-stellt wurde sie am 200. Geburtstag des Heeresreformers Gerhard von Scharnhorst. Sein vielfach zitierter Satz wurde zum historischen Ausgangspunkt für den Soldatentypus der Bundeswehr:

Alle Bewohner des Staates sind geborene Verteidiger desselben.³²

Entscheidend geprägt wird der Soldatentypus der Bundeswehr durch die bewusste Ent-scheidung, die im Grundgesetz angelegte zivile Freiheitsordnung mit den unverzichtba-ren Ordnungs- und Funktionsprinzipien des Militärs zu harmonisieren. Einen „Staat im

²⁹ Vgl. Weber 2022: Rn. 147 m. w. N.

³⁰ Weber/Richter 2022: 300.

³¹ Pieroth 2019: 64; Lucks 2022: Rn. 4; Sohm 2021: Rn. 16 äußert sich dazu nicht, stellt aber fest, dass für eine Öffnung für EU-Ausländer eine Anpassung des Gesetzes erforderlich wäre. Inso-fern ist davon auszugehen, dass auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Ver-gun/Poretshkin 2012: 66 beschränken sich auf europarechtliche Vorgaben, sehen eine Öffnung nicht zwingend aus Europarecht gegeben und sprechen von einer politischen Frage. Dies impli-ziert zumindest die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit. Kritisch soweit ersichtlich nur Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2016: 7.

³² M. w. N. Hornung 1997: 203.

Staate“ wollte man vermeiden.³³ Die Soldaten der Bundeswehr sollten nach Baudissin „grundsätzlich alle staatsbürgerlichen Rechte behalten, die nach außen zu schützen Aufgabe der Bundeswehr ist.“³⁴ Verfassungsrechtlich bedeutet das Konzept des „Staatsbürgers in Uniform“, dass Soldaten denselben Status haben wie andere Staatsbürger, also sämtliche Grundrechte auf sie anwendbar sind.³⁵ Soweit der militärische Dienst Grundrechtseinschränkungen erfordert, erfolgen diese nach den allgemeinen Regeln und unterliegen dem Gesetzesvorbehalt.³⁶ Der Soldat der Bundeswehr sollte nicht aus dem Pflichtgefühl eines Untertanen, sondern aus der Verantwortung des Staatsbürgers heraus sein Land und seine Freiheit verteidigen.³⁷

Diese Verantwortung ist bei einem ausländischen Staatsangehörigen naturgemäß nicht gegeben. Es kann sicherlich nicht ausgeschlossen werden, dass jemand ohne deutsche Staatsangehörigkeit in diese staatsbürgerliche Verantwortung hineinwachsen will und wird. Dies gilt insbesondere, wenn der Dienst mit dem Ziel, deutscher Staatsbürger zu werden, geleistet würde. Aber die Verwendung einer großen Anzahl von Soldaten ohne das genuine Verantwortungsgefühl des freien Staatsbürgers für seinen demokratischen Staat würde das Leitbild des Staatsbürgers in Uniform zumindest deutlich konterkarieren. Letzteres mag im Grundgesetz nicht explizit positiviert sein, dürfte mittlerweile jedoch zur verfassungsimmanenten wehrverfassungsrechtlichen Tradition geworden sein. Diese findet in Art. 17a Abs. 1 GG zumindest einen positivrechtlichen Anknüpfungspunkt. Dort ist statuiert, dass Soldaten grundsätzlich den vollen Grundrechtsschutz genießen, gewisse Grundrechte aber durch Gesetze, die der Verteidigung dienen, eingeschränkt werden können. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Begründung zum Urteil über den Parlamentsvorbehalt neben einer Zusammenschau verschiedener Verfassungsnormen auch auf vorkonstitutionelle wehrverfassungsrechtliche Traditionen zurückgegriffen hat, ohne explizite Anknüpfungspunkte im Grundgesetz.³⁸

Letztlich geht das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Bürger eine gemeinschaftsbezogene Pflicht haben, zur äußeren Sicherheit der demokratischen Verfassungsordnung des Grundgesetzes ihren Anteil beizutragen. Insbesondere ist das Bundesverfassungsgericht der Auffassung, dass es Pflicht der Staatsbürger ist, für den Schutz von Freiheit und Menschenwürde, die sie selbst genießen, auch einzutreten. Darüber hinaus verweist es darauf, dass der Staat seiner Schutzverpflichtung gegenüber seinen Bürgern hinsichtlich der elementaren Grundrechte nur mit eben diesen Bürgern nachkommen kann.

Individueller grundrechtlicher Schutzanspruch und gemeinschaftsbezogene Pflicht der Bürger eines demokratisch verfassten Staates, zur Sicherung dieser Verfassungsordnung beizutragen, entsprechen einander.³⁹

³³ Schwarz 2022: Rn. 46.

³⁴ Baudissin 1970: 195.

³⁵ Ipsen 2009: 84.

³⁶ Ebd.

³⁷ Dietz 2011: 517.

³⁸ Vgl. Wiefelspütz 2010: 231 f.

³⁹ BVerfGE 48, 127 (161)).

Entsprechend wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht bei einer etwaigen generellen Öffnung des Soldatenberufes für Ausländer zumindest auf die Art und Weise der Eingliederung besonders zu achten. Geschlossene Sonderverbände, wie die Légion étrangère oder die Spanische Legion, dürften dem Soldatenbild des Grundgesetzes wohl nicht entsprechen.

5 Anreize

Fraglich ist, ob die in anderen Staaten, wie den USA erfolgreiche Praxis, Ausländern nach mehreren Jahren tadellosen Dienstes in den Streitkräften die Staatsangehörigkeit zu verleihen, auf Deutschland übertragbar ist. Mit der jüngsten Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) wurde die Voraufenthaltszeit für eine Einbürgerung von acht auf fünf Jahre nach § 10 Abs. 1 S. 1 StAG sowie nach § 10 Abs. 3 StAG sogar von sechs auf drei Jahre herabgesenkt.⁴⁰ Diese deutliche Erleichterung für die Einbürgerung konterkariert die Idee, Ausländer mit der Möglichkeit der Verleihung der Staatsangehörigkeit nach erfolgreichem Dienst in den Streitkräften zu motivieren. Denkbar ist zwar, den Dienst in den deutschen Streitkräften als besondere Integrationsleistung in den § 10 Abs. 3 StAG aufzunehmen und damit die Zeit zur Einbürgerung auf drei Jahre zu reduzieren. Da allerdings schon besonders gute schulische oder berufliche Leistungen sowie bürgerliches Engagement als besondere Integrationsleistungen gelten, ist kaum zu erwarten, dass sich Einbürgerungswillige zum Dienst in den Streitkräften melden. Für EU-Ausländer ist aufgrund des weitreichenden Instituts der Unionsbürgerschaft eine Einbürgerung in Deutschland kaum von Interesse.⁴¹ Für diese kommen lediglich finanzielle Anreize für einen Dienst in Deutschland in Frage. Im Gesamtvergleich mit allen EU-Mitgliedstaaten befinden sich die Gehälter der Soldaten der Bundeswehr in allen Laufbahngruppen im oberen Drittel.⁴² In der Laufbahngruppe der Mannschaften ist die Bundeswehr sogar Spitzenreiter.⁴³ Insofern bestehen grundsätzlich finanzielle Anreize für EU-Ausländer, als Soldat in der Bundeswehr zu dienen. Für Nicht-EU-Ausländer dürften die finanziellen Anreize tendenziell vermutlich noch ausgeprägter sein.

6 Innenpolitische Kritik

Nach Vorschlägen der Politik, EU-Ausländer als Soldaten in der Bundeswehr zu verwenden, zeichnen sich regelmäßig innenpolitische Widerstände ab. Diese sind nicht nur außerhalb⁴⁴, sondern auch innerhalb der Bundeswehr festzustellen.⁴⁵ Die Kritiker verweisen insbesondere auf das besondere Treueverhältnis und das Leitbild des Staatsbürgers in Uniform.⁴⁶ Diese Ablehnung wie auch die fehlende positive Resonanz könnten darin begründet sein, dass die Verwendung von Menschen mit ausländischer

⁴⁰ Dazu Friehe 2023: 3626 ff.

⁴¹ Zur Unionsbürgerschaft siehe Streinz 2023: Rn 1025 ff.

⁴² Schulz 2019: 9.

⁴³ Ebd.

⁴⁴ Knauss 2024.

⁴⁵ Vgl. nur Deutscher Bundeswehr Verband 2019.

⁴⁶ Ebd.

Staatsangehörigkeit als Soldaten in der Bundeswehr zu nicht unbedeutenden militärkulturellen Herausforderungen in den Streitkräften führen könnte.⁴⁷

7 Europäische Friktionen

Allerdings hätte die umfangreiche Rekrutierung von EU-Ausländern auch eine nicht zu vernachlässigende außenpolitische Dimension. Im Jahr 2018 soll unter der damaligen Verteidigungsministerin von der Leyen das rechnerische Potential an EU-Ausländern durch das Ministerium bereits genau bestimmt worden sein. Seinerzeit lebten in der Alterskohorte der 18- bis 40-Jährigen in Deutschland etwa 255.000 Polen, 185.000 Italiener und 155.000 Rumänen. Damit stellte diese Gruppe in etwa die Hälfte aller EU-Ausländer in Deutschland. Das Ministerium soll von einem realistischen Rekrutierungserfolg von zehn Prozent ausgegangen sein, also 50.000 Bewerbern.⁴⁸

Schon allein diese rudimentären Überlegungen führten seinerzeit umgehend zu deutlichen Reaktionen im europäischen Ausland. So verwiesen Polen, Bulgarien und Griechenland auf die Gefahr, dass die eigenen Streitkräfte nach einer generellen Öffnung der Bundeswehr für EU-Ausländer personell nicht mehr ausreichend ausgestattet werden könnten.⁴⁹

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sich mit dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 die Sicherheitslage für diese Staaten fundamental geändert hat. Das gilt insbesondere für Polen. Mit seiner Grenze zur russischen Exklave Kaliningrad, Belarus und zur Ukraine befindet es sich quasi in vorderster Linie des nordatlantischen Bündnisses. Auch Bulgarien hat eine Grenze zur Ukraine. Griechenland verfügt über keine Grenze zur Ukraine, liegt allerdings deutlich weiter im Osten Europas als Deutschland. Ähnliches gilt für Rumänien und die baltischen Staaten, für deren Staatsbürger die Verwendung in den deutschen Streitkräften ebenfalls wirtschaftlich attraktiv wäre.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Reaktionen heute deutlich heftiger ausfallen würden. Nicht zu Unrecht: In Zeiten, in denen nahezu alle europäischen Streitkräfte mit Personalproblemen ringen und Europa einer existenziellen Bedrohung ausgesetzt ist, widerspräche ein rücksichtsloser Wettbewerb im Bereich des militärischen Personals dem europäischen Gedanken.

Im Übrigen kann aus diesem Interessenkonflikt im Ernstfall eine juristische Pflichtenkollision erwachsen. Nämlich dann, wenn der Herkunftsstaat eines freiwillig dienenden Ausländers eine Wehrpflicht wieder einführt.

8 Negative Abschreckungswirkung

Die Frage, wie die Bundeswehr mit ihrem Personaldefizit umgeht, hat neben den militärstrukturellen und gesellschaftspolitischen insbesondere auch sicherheitspolitische Implikationen. Primäres Anliegen der NATO ist die Abschreckung. Russland soll durch einsatzfähige Streitkräfte davon abgehalten werden, weitere Angriffs- und

⁴⁷ So auch schon Wollenschläger/Kreßel 1989: 728.

⁴⁸ Becker/Gebauer 2018.

⁴⁹ Ebd.

Eroberungskriege zu führen. Insbesondere sollen Angriffe von NATO-Gebiet ferngehalten werden. Eine umfangreiche Rekrutierung von Ausländern würde implizieren, dass Deutschland nicht in der Lage oder willens ist, sein Staatsvolk für die Verteidigung seiner selbst und auch des Bündnisses zu aktivieren. Dies kann von außen als Schwäche, bestenfalls als Inkonsequenz bewertet werden. Jedenfalls wäre es vermutlich dem Gedanken der Abschreckung abträglich.

9 Konkreter Personalbedarf

Der konkrete sicherheitspolitische Personalbedarf ist derzeit ohnehin ein anderer. Die Bundeswehr benötigt primär nicht nur kurzfristig, sondern insbesondere nachhaltig eine große Zahl an jungen Mannschaftsdienstgraden und Führungspersonal auf den unteren Ebenen, die nach der aktiven Dienstzeit in eine gut organisierte Reserve überführt werden. Nur so können die erforderlichen Personalzahlen der aktiven Truppe im Frieden wie auch die Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit im Ernstfall gewährleistet werden.⁵⁰ Dieser Personalbedarf dürfte nachhaltig nur durch eine kontinuierliche und umfangreichere Inanspruchnahme der eigenen Staatsbürger gedeckt werden; also durch ein Wehrpflichtmodell. Daneben besteht in gewissem Umfang auch ein Bedarf an höher qualifiziertem Fachpersonal.⁵¹

10 Fazit

Die gegenwärtige Rechtslage lässt die generelle Verwendung einer großen Zahl von Ausländern in den deutschen Streitkräften nicht zu. Falls das gegenwärtige allgemeine Personaldefizit auch durch eine umfangreiche Anwerbung von ausländischen Staatsangehörigen behoben werden soll, müsste § 37 SG geändert werden. Dadurch würde jedoch zumindest tendenziell das verfassungsrechtliche Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ konterkariert. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Staatsangehörigen in der Pflicht, ihren Beitrag zur Verteidigung ihres Staates zu leisten. Zudem würde die generelle Verwendung von EU-Ausländern wahrscheinlich zu Spannungen im Verhältnis zu deren Herkunftsstaaten führen. Eine etwaige Öffnung der deutschen Streitkräfte dürfte nicht allein auf der nationalstaatlichen Ebene entschieden, sondern muss auf der europäischen Ebene abgestimmt werden. Letztlich wäre eine generelle Verwendung von ausländischen Staatsangehörigen in den Streitkräften nur ein ergänzendes Hilfsmittel, um den gegenwärtigen umfassenden Personalbedarf zu decken. Lediglich das gegenwärtige Fehlen an Fachpersonal mit Spezialisierung könnte möglicherweise durch eine häufigere und zielgerichtete Anwendung der Ausnahmeregelung in § 37 Abs. 1 Nr. 1 SG zumindest leicht reduziert werden. Die enge Ausnahmeregelung des § 37 Abs. 1 Nr. 1 SG scheint bislang noch nie ganz ausgeschöpft worden zu sein.

⁵⁰ Eingehend dazu Mühle 2023.

⁵¹ Vgl. für die Teilstreitkraft Marine Mergener 2022: 58.

Literaturverzeichnis

- Baudissin, Wolf Graf von (1970): Zum Leitbild des Bundeswehr-Soldaten, in: von Schubert, Peter (Hg.), Graf Baudissin. Soldat für den Frieden. Entwürfe für eine zeitgemäße Bundeswehr, R. Piper & Co. Verlag: München, S. 189–209.
- Becker, Markus/Gebauer, Matthias (2018): Von der Leyen will Italiener, Polen und Rumänen anwerben, in: SPIEGELONLINE vom 27.12.2018, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-mit-personalnot-ursula-von-der-leyen-will-italiener-polen-und-rumaenen-anwerben-a-1245523.html>, zuletzt aufgerufen am 01.10.2024.
- Bundesministerium der Justiz (1954): Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 26.03.1954, Bundesgesetzblatt Teil I, 1954, Nr. 6, S. 45, in: Bundesgesetzblatt Onlinearchiv 1949–2022, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl154s0045.pdf%27%5D__1718277647247, zuletzt aufgerufen am 23.10.2024.
- Bundesministerium der Verteidigung (2024): Bundeswehr – attraktiver Arbeitgeber, <https://www.bmvg.de/de/themen/personal/die-bundeswehr-als-arbeitgeber>, zuletzt aufgerufen am 30.09.2024.
- Bundesverfassungsgericht (1978): BVerfGE 48, 127, Wehrpflichtnovelle, Urteil vom 13. April 1978, 2 BvF 1,2,4,5/77.
- Bundeswehr (2024): Personalzahlen der Bundeswehr, 31.08.2024, <https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr>, zuletzt aufgerufen am 30.09.2024.
- Dahm, Georg/Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger (2002): Völkerrecht – Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verantwortung, Bd. I/2, 2. Völlig neu bearbeitete Auflage 2002, De Gruyter: Berlin.
- Deutscher Bundestag (2022): Drucksache 20/4515 vom 18.11.2022, 20. Wahlperiode, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 14. November 2022 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/045/2004515.pdf>, zuletzt aufgerufen am 30.09.2024.
- Deutscher Bundeswehr Verband (2019): Debatte um EU-Bürger in der Bundeswehr: Ein Hauch von Sommerloch, 04.01.2019, <https://www.dbwv.de/aktuelle-themen/blickpunkt/beitrag/debatte-um-eu-buerger-in-der-bundeswehr-ein-hauch-von-sommerloch/>, zuletzt aufgerufen am 01.10.2024.
- Dietz, Andreas (2011): Das Primat der Politik in kaiserlicher Armee, Reichswehr, Wehrmacht und Bundeswehr. Rechtliche Sicherungen der Entscheidungsgewalt über Krieg und Frieden zwischen Politik und Militär, Mohr Siebeck: Tübingen.
- Ermacora, Felix (1992): Die sudetendeutschen Fragen: Rechtsgutachten, Langen-Müller: München.
- Friehe, Matthias (2023): Reform der Staatsangehörigkeit – ein demokratiepolitischer Rückschritt, in: Neue Juristische Wochen - NJW 50/2023, S. 3626–3630.
- Gebauer, Matthias/Kormbaki, Marina (2024): Der eine denkt vom Frieden her, der andere vom Krieg, in: DER SPIEGEL 24/2024, S. 26.
- Gornig, Gilbert (2018): Art. 12a, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hgg.), Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl., C.H. Beck: München.
- Grosse, Gregor (2024): Strack-Zimmermann spricht sich für Soldaten ohne deutschen Pass aus, in: faznet vom 22.01.2024, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundeswehr-strack-zimmermann-spricht-sich-fuer-soldaten-ohne-deutschen-pass-aus-19465328.html>, zuletzt aufgerufen am 11.06.2024.
- Hailbronner, Kay/Gogolin, Jana (2013): Aliens, in: Max Planck Encyclopedia of Public

- International Law, Stand: Juli 2013.
- Hornung, Klaus (1997): *Scharnhorst – Soldat-Reformer-Staatsmann*, Bechtle: Esslingen.
- Ipsen, Jörn (2009): *Der Staat der Mitte – Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, C.H. Beck: München.
- Jaenicke, Günther/Doehring, Karl (1955/1956): Die Wehrpflicht von Ausländern, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht – ZaöRV* 16/1955–1956, S. 523–566.
- Jarass, Hans D. (2024): Art. 116, in: Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (Hgg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*, 18. Aufl., C.H.Beck: München.
- Knauss, Ferdinand (2024): Das Ende der Idee des Staatsbürgers in Uniform, in: *CICERO* vom 22.01.2024, <https://www.cicero.de/innenpolitik/auslander-als-deutsche-soldaten-das-ende-der-burger-armee>, zuletzt aufgerufen am 01.10.2024.
- Krome, Konstantin (2023): *Ausländer in der Bundeswehr. Chance und Herausforderung für die „Zeitenwende Personal“* (MONITOR Sicherheit – Analyse und Beratung, Dezember 2023), Konrad Adenauer Stiftung: Berlin, <https://www.kas.de/documents/d/guest/auslander-in-der-bundeswehr>, zuletzt aufgerufen am 30.09.2024.
- Lucks, Ulrich (2022): § 37, in: Poretzschkin, Alexander /Lucks, Ulrich (Hgg.), *Soldatengesetz*, 11. Aufl., Verlag Franz Vahlen: München.
- Mergener, Hans Uwe (2022): *Bundeswehr gewinnt zu wenig Personal*, in: *Europäische Sicherheit & Technik* 01/2022, S. 57–59.
- Ministry of Foreign Affairs National Singapore (2024): *National Service Obligation*, <https://www.mfa.gov.sg/Overseas-Mission/Chennai/Consular-Services/National-Service-Obligation>, zuletzt aufgerufen am 30.09.2024.
- Mühle, Johannes (2023): *Ohne Reserve ist alles nichts. Zu Sachstand und Handlungsbedarfen der personellen Bundeswehrreserve (#GIDSresearch 3/2023)*, German Institute for Defence and Strategic Studies: Hamburg, https://gids-hamburg.de/wp-content/uploads/2023/08/GIDSresearch2023_03_Muehle_230717.pdf, zuletzt aufgerufen am 01.10.2024.
- Pieroth, Bodo (2019): *Der Zugang von EU-Bürgern zur Bundeswehr*, in: *Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht – GSZ* 2/2019, S. 63–65.
- Richter, Christian (2022): *Die demokratische Antwort des Staatsbürgers auf den Angriffskrieg. Über die gebotene Wiedereinsetzung der allgemeinen Wehrpflicht*, in: *Die Öffentliche Verwaltung – DÖV* 23/2022, S. 979–988.
- Schulz, René (2019): *Vergleich der Besoldung europäischer Streitkräfte. Ist die Bundeswehr mit ihrer Besoldung im europäischen Vergleich konkurrenzfähig?* (Arbeitspapier Nr. 05/2019), in: *Stiftung Wissenschaft und Politik – SWP*, September 2019, https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/AP_Schulz_Besoldung_09-2019.pdf, zuletzt aufgerufen am 01.10.2024.
- Schwarz, Kyrill-Alexander (2022): § 23. *Äußere Sicherheit und militärische Verteidigung*, in: Stern, Klaus/Sodan, Helge/Möstl, Markus (Hgg.), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, 2. Auflage, C. H. Beck: München.
- Sohm, Stefan (2021): § 37, in: Eichen, Klaus/Metzger, Philipp-Sebastian/Sohm, Stefan (Hgg.), *Soldatengesetz – Kommentar*, 4. neu bearbeitete Auflage, C.F. Müller: Heidelberg.
- Streinz, Rudolf (2023): *Europarecht*, 12. Auflage, C. F. Müller: Heidelberg.
- Vergun, Oskar/Poretzschkin Alexander (2012): *EU-Recht und Soldatenstatus*, in: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht – NZWehrr* 2/2012, S. 64–70.

- Walz, Dieter (1982): Ausländer zu den Waffen? Rechtliche Aspekte eines neuen Themas, in: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht - NZWehrr* 1982 Heft 1, S. 41–46.
- Weber, Ferdinand (2022): Konzeptionelle Grundfragen des Staatsangehörigkeitsrechts. Einleitung, in: Hailbronner, Kay/Kau, Marcel/Gnatzy, Thomas/Weber, Ferdinand (Hgg.), *Staatsangehörigkeitsrecht – Kommentar*, 7. Aufl., C.H. Beck: München.
- Weber, Ferdinand/Richter, Christian (2022): Das Vorhaben eines allgemeinen Gesellschaftsjahres vor dem Verfassungs-, Völker- und Europarecht, in: *Archiv des Völkerrechts – AVR* 3/2022, S. 288–321.
- Wiefelspütz, Dieter (2010): Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt, in: *Humboldt Forum Recht* 16/2010, S. 230–249, <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/hfr/deutsch/2010-16.pdf>, zuletzt aufgerufen am 01.10.2024.
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2016): Rechtliche Voraussetzungen für die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern zum Dienst in der Bundeswehr (Sachstand, WD 2 - 3000 - 150/16), 16.12.2016, <https://www.bundestag.de/resource/blob/490502/b8ae2892521e9f0c1bc45b7cba5dcb60/WD-2-150-16-pdf.pdf>, zuletzt aufgerufen am 24.06.2024.
- Wollenschläger, Michael/Kreßel, Eckhard (1989): Wehrpflicht für Ausländer?, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – NVwZ* 8/1989, S. 722–728.